



Assemblée générale

Distr. générale
29 juillet 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dix-neuvième session

Point 29 a) de l'ordre du jour provisoire

Promotion de la femme

La violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général à l'honneur de communiquer à l'Assemblée générale, conformément à sa résolution 69/147, le rapport établi par la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Rashida Manjoo.

15-12501X (F)



Merci de recycler



Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences

Résumé

Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale offre une vue d'ensemble des dispositions juridiquement contraignantes, des mécanismes de mise en œuvre et de la jurisprudence pertinente concernant les violences faites aux femmes dans les trois systèmes régionaux des droits de l'homme, à savoir les systèmes africain, européen et interaméricain. Elle souligne la nécessité de disposer au sein du système des Nations Unies d'un régime juridiquement contraignant concernant la violence à l'égard des femmes afin que les systèmes régionaux puissent renforcer les normes universelles des droits de l'homme, telles que consacrées dans les instruments internationaux des droits de l'homme.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	4
II. Activités	4
A. Visites de pays	4
B. Rapports présentés à la Commission de la condition de la femme et au Conseil des droits de l'homme	4
III. Combler la lacune dans le droit international des droits de l'homme : enseignements tirés des trois systèmes régionaux des droits de l'homme concernant les normes et pratiques juridiques relatives aux violences faites aux femmes.....	5
A. Introduction	5
B. Résolutions des Nations Unies et rapports sur la coopération régionale	5
C. Système africain des droits de l'homme.....	6
D. Système européen des droits de l'homme	11
E. Système interaméricain des droits de l'homme	17
IV. Conclusions et recommandations	23

I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale chargée de la question de la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, Rashida Manjoo, soumet le présent rapport en application de la résolution 69/147 de l'Assemblée générale. Les activités de la Rapporteuse spéciale depuis son précédent rapport à l'Assemblée (A/69/368) jusqu'en juillet 2015, sont résumées à la section II. Les normes et pratiques juridiques existantes concernant la violence à l'égard des femmes dans les trois systèmes régionaux des droits de l'homme sont examinées à la section III. Les débats et les activités de la société civile concernant la lacune normative dans le droit international des droits de l'homme sont exposés dans une annexe du rapport de la Rapporteuse spéciale au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/27/Add.5).

II. Activités

A. Visites de pays

2. La Rapporteuse spéciale a visité le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 31 mars au 15 avril 2014 (A/HRC/29/27/Add.2), le Honduras du 1er au 8 juillet 2014 (A/HRC/29/27/Add.1), l'Afghanistan du 4 au 12 novembre 2014 (A/HRC/29/27/Add.3) et le Soudan du 13 au 24 mai 2015. Elle remercie les Gouvernements de ces pays pour leur coopération. Elle déplore d'avoir été contrainte d'annuler sa visite en janvier 2015 dans les territoires palestiniens occupés, faute d'obtenir un visa. Sa visite en Afrique du Sud a été différée à la demande du Gouvernement. Sans confirmation des nouvelles dates qu'elle avait proposées, la Rapporteuse spéciale a dû annuler sa visite. Elle remercie le Gouvernement israélien d'avoir récemment donné une suite favorable à sa requête présentée en 2012.

B. Rapports présentés à la Commission de la condition de la femme et au Conseil des droits de l'homme

3. En mars 2015, la Rapporteuse spéciale a participé à la cinquante-neuvième session de la Commission de la condition de la femme. Elle a présenté une déclaration orale sur ses activités et a organisé une manifestation parallèle sur les défis persistants et nouveaux rencontrés dans la quête de l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

4. En juin 2015, la Rapporteuse spéciale a soumis son sixième rapport thématique au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/29/27). Le présent rapport s'appuie sur le rapport thématique.

III. Comblent la lacune dans le droit international des droits de l'homme : enseignements tirés des trois systèmes régionaux des droits de l'homme concernant les normes et pratiques juridiques relatives aux violences faites aux femmes

A. Introduction

5. La présente section offre un tableau d'ensemble des normes, des mécanismes de mise en œuvre et de la jurisprudence pertinente concernant les violences contre les femmes dans les systèmes régionaux africain, européen et interaméricain des droits de l'homme. La Rapporteuse spéciale tente d'offrir une orientation susceptible d'être utile au système international des droits de l'homme lors de l'examen de la lacune normative du droit à l'égard des violences faites aux femmes. Elle réitère vigoureusement la position, exprimée déjà dans ses rapports précédents, qu'il est essentiel que le système des Nations Unies adopte un cadre juridiquement contraignant concernant les violences faites aux femmes et aux filles afin que les systèmes régionaux soient en mesure de faire respecter les normes universelles des droits de l'homme consacrées dans les instruments internationaux des droits de l'homme.

B. Résolutions des Nations Unies et rapports sur la coopération régionale

6. L'Assemblée générale ainsi que le Conseil des droits de l'homme ont adopté des résolutions relatives au thème général « Arrangements régionaux pour la promotion et la protection des droits de l'homme »¹. À l'alinéa h) du paragraphe 5 de la résolution 60/251 du 15 mars 2006, l'Assemblée a spécifiquement invité le Conseil à œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des droits de l'homme et la société civile dans le domaine des droits de l'homme. Dans sa résolution 12/15, adoptée en 2009, le Conseil a réaffirmé que les arrangements régionaux jouent un rôle important dans la promotion et la protection des droits de l'homme et qu'ils devraient renforcer les normes universelles en matière des droits de l'homme, telles qu'elles sont énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

7. Par après, dans ses résolutions, le Conseil des droits de l'homme a prié la Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'organiser des ateliers en vue d'échanger des informations sur les meilleures pratiques, de tenir des débats sur la valeur ajoutée apportée par les arrangements régionaux et les défis; de renforcer la coopération entre les mécanismes internationaux et régionaux en créant des postes de coordonnateurs, notamment entre l'Organisation des Nations Unies et les mécanismes régionaux des droits de l'homme. Les rapports du Haut-Commissaire aux droits de l'homme (A/HRC/15/56 et Corr.1), de la Haut-Commissaire (A/HRC/23/18 et A/HRC/28/31) et du Secrétaire général (A/65/369) appellent

¹ Voir notamment la résolution 63/170 de l'Assemblée générale et les résolutions 6/20, 12/15, 18/14 et 24/19 du Conseil des droits de l'homme.

l'attention sur toute une série de questions, notamment : la validité des normes internationales en ce qui concerne la législation et les politiques des différentes régions; la création de synergies au sein des mécanismes internationaux et régionaux, notamment la promotion et les suites données aux recommandations de chacun des systèmes et les échanges de vues sur la façon de combler les lacunes existantes en matière de protection des droits de l'homme.

C. Système africain des droits de l'homme

8. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui a été remplacée par l'Union africaine en 2002, a été établie en 1963. La Charte créant l'OUA n'a pas fait référence aux droits de l'homme, car la principale préoccupation à l'époque était de mettre un terme au colonialisme et d'affirmer le droit à l'autodétermination des États africains². La création du système africain des droits de l'homme en 1981 a entraîné l'adoption de plusieurs instruments des droits de l'homme ainsi que la mise en place de mécanismes de suivi.

9. Les instruments des droits de l'homme qui ont été adoptés comprennent notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, relatif aux droits des femmes en Afrique et le Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. Le système africain des droits de l'homme est également mentionné dans les traités des communautés africaines économiques et politiques sous-régionales. Faute de place, ces systèmes sous-régionaux ne sont pas examinés dans le présent rapport.

10. Les organes de surveillance de l'application des traités comprennent notamment la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, qui contrôle l'application des obligations des États, telles qu'énoncées dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans son Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique, outre le Comité africain d'experts sur les droits et le bien-être de l'enfant qui est chargé de surveiller l'application de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant. La Commission a pour mandat de recevoir et d'examiner les rapports de l'État partie, de recevoir les communications écrites et de promouvoir et protéger les droits de l'homme et des peuples en Afrique³.

11. Dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les États membres soulignent l'interdépendance des droits et ajoutent des aspects uniques, tels que la protection des droits individuels et collectifs et les obligations incombant aux individus. La Charte a été le premier instrument des droits de l'homme à inclure le droit au développement. Des références spécifiques aux femmes figurent dans la Charte, par exemple à l'article 2 qui interdit la discrimination, notamment sur la base du sexe et le paragraphe 3 de l'article 18 qui dispose que l'État a le devoir de veiller à l'élimination de toute discrimination contre la femme et d'assurer la protection des droits de la femme et de l'enfant tels que stipulés dans les déclarations et Conventions internationales. La Charte contient des principes liés à

² Voir la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, en particulier les articles 2 et 3.

³ Voir les articles 30, 40 et 45 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

la culture, aux droits collectifs et au respect de l'environnement familial. L'article 60 demande à la Commission de s'inspirer du droit international pour promouvoir et protéger les droits de l'homme. Certains chercheurs ont soutenu qu'en dépit des minimales dispositions relatives aux droits des femmes, la Charte, par extension impose aux États membres de se conformer aux normes internationales des droits de l'homme dans le domaine des droits fondamentaux des femmes⁴. Certains ont critiqué la Charte en la déclarant irréaliste et exagérément ambitieuse, ignorant les droits des femmes, tandis que d'autres lui ont rendu hommage parce qu'elle protégeait tous les droits de l'homme, aussi bien individuels que collectifs⁵.

12. Des efforts concrets de mobilisation en faveur d'un instrument spécifique relatif aux droits des femmes ont débuté en 1995, largement inspirés par des organisations non gouvernementales actives dans le domaine des droits des femmes. La première Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique a été nommée en 1999. Elle a appuyé les efforts des organisations non gouvernementales dans l'élaboration d'un Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique. Une approche minimaliste a été adoptée par les États membres pour pallier les lacunes de la Charte. L'accord trouvé a consisté à adopter un Protocole à la Charte au lieu d'établir un traité distinct avec son propre organe de surveillance. Au cours des négociations, certaines dispositions du projet se sont avérées être litigieuses, notamment celles sur la polygamie, sur les pratiques traditionnelles néfastes et sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, outre le droit des femmes de disposer de la maîtrise de leur fécondité⁶. Le projet de Protocole a été achevé par une équipe d'experts gouvernementaux et adopté par l'Assemblée de l'Union africaine en juillet 2003. Il est entré en vigueur en 2005.

13. L'article 2 du Protocole invite les États à prendre des mesures positives pour éliminer les inégalités entre les femmes et les hommes et assurer aux femmes la pleine jouissance de leurs droits. D'autres articles énumèrent les obligations qui concernent notamment : le droit à la dignité; le droit à la vie, à l'intégrité et à la sécurité de la personne; la protection contre les pratiques néfastes; les droits dans le mariage qui comprennent notamment le droit à la propriété et la garde des enfants; la protection contre les mariages précoces et les mariages forcés; le droit à l'accès à la justice et à la même protection de la loi; le droit de participer au processus politique et à la prise de décision; le droit à la paix; le droit à un logement adéquat, à la sécurité alimentaire, à l'éducation et à l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi; les droits en matière de procréation et de santé, notamment le contrôle de sa fécondité; le droit de se protéger contre les infections à VIH. Le Protocole contient également des dispositions spécifiques concernant la protection des droits des femmes handicapées. Toutes les mesures de promotion et de protection inscrites dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et des autres instruments des droits de l'homme s'appliquent de la même façon dans l'interprétation du Protocole⁴.

⁴ Frans Viljoen, *International human rights law in Africa*, (Oxford University Press, 2007).

⁵ Ebow Bondzie-Simpson « A critique of the African Charter on Human and People's rights » *Howard Law Journal*, vol. 31 (1988).

⁶ Rachel Rebouché, « Health and reproductive rights in the Protocol to the African Charter : competing influences and unsettling questions », *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, vol.16, (2009)

14. Le Protocole contient des dispositions sur les violences faites aux femmes, largement inspirées de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, mais avec des ajouts à la fois progressistes et propres au contexte. L'article 1 du Protocole contient une large définition des violences faites aux femmes, et inclut une référence explicite à la privation des libertés fondamentales, que ce soit dans la vie privée ou dans la vie publique, et définit les pratiques néfastes comme tout comportement, attitude ou pratique qui affectent négativement les droits fondamentaux des femmes, telles que le droit à la vie, à la santé, à la dignité, à l'éducation et à l'intégrité physique. L'article 4 détaille les mesures juridiques et non juridiques que devraient adopter les États membres pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, notamment la promulgation de lois spécifiques; l'imposition de sanctions appropriées dans les cas de violences; l'allocation de ressources adéquates dans le budget; l'adoption de mesures de sensibilisation et d'information du public, comprenant notamment la nécessité d'aborder les éléments négatifs dans les attitudes, les traditions et la culture afin d'éliminer les pratiques culturelles et traditionnelles néfastes et fournir les services pertinents, notamment la justice, les soins de santé et les refuges.

15. Plus important encore, le préambule du Protocole rappelle explicitement que les valeurs africaines positives sont basées sur les principes d'égalité, de liberté, de justice, de solidarité et de démocratie. Cette clarification est importante pour la lutte contre les violences faites aux femmes, car les recherches révèlent que la violence, notamment le fait de battre son épouse, est considérée ou perçue comme constituant l'une des valeurs familiales africaines dans certaines sociétés⁷.

16. Un tournant important a été d'inclure dans le Protocole des dispositions relatives à l'avortement, la première fois que de telles dispositions ont été incluses dans un instrument international ou régional des droits de l'homme. L'alinéa c) du paragraphe 2 de l'article 14 autorise l'avortement médicalisé, déclarant que les États doivent prendre toutes les mesures appropriées pour protéger la santé procréative des femmes, notamment l'avortement médicalisé dans les cas d'agression sexuelle, de viol et d'inceste ou lorsque la grossesse met en danger la santé mentale et physique de la mère. Cette disposition est cruciale vu les taux élevés de mortalité maternelle liés à la pratique d'avortements pratiqués dans de mauvaises conditions. Toutefois, les arguments culturels, religieux ou moraux opposés à l'interruption de grossesse rendent ardue la réalisation effective de ce droit dans de nombreux pays africains.

17. Le paragraphe 1 de l'article 14 impose aux États de promouvoir et de protéger le droit des femmes d'être protégées contre les infections sexuellement transmissibles, y compris le VIH/sida, et d'être informées, le cas échéant, de la séropositivité de leurs partenaires. Cette disposition est importante compte tenu du taux élevé d'infection à VIH d'une part et d'autre part du lien entre les violences faites aux femmes et le VIH. L'alinéa c) de l'article 6 du Protocole fait référence à la polygamie, une pratique qui a été souvent associée aux violences faites aux femmes.

18. Le Protocole a été critiqué, notamment pour sa formulation trop spécifique et trop rigide, susceptible de décourager sa ratification par les États; pour ses

⁷ Alice Armstrong, « *Culture and Choice: Lessons from Survivors of Gender Violence in Zimbabwe* » (Southern African Research and Documentation Centre, 1998).

dispositions qui constituent des aspirations créant des obligations légales que les États ne sont pas en mesure de réaliser et aussi parce qu'il se fonde sur les idées occidentales des droits des femmes, sans avoir déterminé le sort du droit coutumier dans l'application du Protocole.⁸ Une autre critique reproche au Protocole l'incohérence de certains de ses aspects et de n'être pas conforme aux normes internationales⁹.

19. La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant fait référence aux diverses formes de violence à l'égard des filles, notamment les mariages précoces et forcés; le travail des enfants, les sévices, la torture, les pratiques sociales et culturelles néfastes, la situation des enfants dans les conflits armés, l'exploitation sexuelle, la traite, les enlèvements. Tout en adhérant aux traditions et valeurs africaines, la Charte interdit les pratiques et coutumes traditionnelles qui sont néfastes aux enfants⁹.

20. L'absence d'un dispositif judiciaire répressif dans le système africain des droits de l'homme a produit plus de quatre décennies de plaidoyers de la société civile.¹⁰ La création de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme est issue du Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme¹¹ et entraîne la fusion de la Cour africaine de justice avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. Le préambule du Protocole dit que l'objectif de la Cour est de garantir les droits contenus dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, dans la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, dans le Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique et dans les autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme ratifiés par les États. De cette façon, le Protocole élargit notablement le mandat de la Cour au-delà des instruments compris dans le système africain des droits de l'homme. Malheureusement, seulement cinq États ont ratifié ce Protocole qui nécessite 15 ratifications pour que la Cour puisse entrer en vigueur. Entre-temps, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, fondée en 1998, poursuit l'audition des cas.

21. L'article 45 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples autorise indirectement la nomination de rapporteurs spéciaux et l'article 23 du Règlement intérieur de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples aborde de façon explicite la création de mécanismes subsidiaires tels que les rapporteurs spéciaux. Le mandat de la Rapporteuse spéciale sur les droits des femmes en Afrique a été créé en 1996 et la première titulaire du mandat a été nommée en 1999, choisie au sein des membres de la Commission. Le bureau de la Rapporteuse spéciale a dû faire face à de grandes difficultés, faute d'avoir reçu de la Commission un budget adéquat ou un appui du secrétariat.¹² Malgré ces défis, la

⁸ Voir Kirstin Davis « The Emperor is still naked: why the Protocol on the rights of women in Africa leaves women more exposed to discrimination » *Vanderbilt Journal of Transitional Law*, vol.42, No. 3 (2009).

⁹ Voir Rachel Murray, *Human Rights in Africa: From the OAU to the African Union* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004).

¹⁰ Vincent O. Orlu Nmehielle, « Towards an African Court of Human Rights : Structuring in the Court », *Annual Survey of International and Comparative Law*, vol. 6, No.1 (2000).

¹¹ Adoptée officiellement au Sommet de l'Union africaine en juillet 2008.

¹² Voir Julia Harrington, « Special Rapporteurs of the African Commission on Human and People's rights », *African Human Rights Law Journal*, vol. 1, No.2 (2001).

Rapporteuse a effectué des visites de promotion dans divers pays, la question de la violence contre les femmes en est l'un des thèmes.

22. L'article 62 de la Charte demande aux États de présenter un rapport tous les deux ans. Des directives pour l'établissement des rapports ont été adoptées. Les États sont invités à faire rapport sur la situation générale des droits de l'homme conformément à la Charte africaine et la partie VII des Directives de 1989 sur l'établissement des rapports périodiques nationaux, contient les exigences que le rapport doit satisfaire au regard de l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les États sont invités à faire rapport sur les mesures législatives ainsi que sur les autres mesures adoptées pour autonomiser les femmes ainsi que sur les mesures prises pour éliminer les obstacles à la participation des femmes dans tous les aspects de la vie. Les Directives prient également les États parties de rendre compte de chaque article de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. L'article 26 du Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique réitère l'obligation des États parties d'inclure dans le rapport périodique des indications sur les mesures adoptées pour réaliser les droits des femmes tels que consacrés dans le Protocole. Les Directives sur l'établissement des rapports dans le cadre du Protocole ont été adoptées en 2010. Les rapports périodiques soumis après l'adoption des Directives manifestent le peu de cas qui en a été fait. Toutefois, au cours de l'examen des rapports, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a soulevé des questions sur les droits des femmes et dans ses observations finales, elle se réfère spécifiquement à la situation des femmes.

23. Les procédures de communications de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples n'ont pas été largement utilisées dans le cadre des droits des femmes en général et des violences faites aux femmes en particulier. Bien que dans nombre de décisions la Commission ait fait référence à la protection des droits des femmes en citant l'article 18 de la Charte africaine, cela s'est fait davantage de façon indirecte plutôt que dans des décisions spécifiques concernant les droits des femmes. La Commission a traité plus de 550 communications à ce jour, mais c'est seulement dans une affaire, *Egyptian Initiative for Personal Rights et INTERIGHTS v. Egypt* (Communication No 375/09) qu'elle s'est décidée en 2011, à requérir des réparations pour violation des droits des femmes. Dans cette affaire, la Commission a examiné les allégations de violences sexistes commises par les autorités de l'État durant des manifestations politiques, et a constaté l'existence de violations des droits des femmes selon la Charte africaine, l'Égypte n'étant pas partie au Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique. La Commission a jugé irrecevable *ratione temporis* l'affaire *Echaria v. Kenya* (Communication No 341/07) qui portait sur les droits fonciers des femmes en cas de divorce. Elle a déclaré recevable l'affaire concernant un viol présentée par Equality Now contre l'Éthiopie (Communication No 341/07).

24. Le recours limité à la procédure de présentation de communications pour protéger les droits des femmes constitue une source de préoccupation. Parmi les raisons figurent notamment : l'accès inexistant ou limité des femmes à la justice à l'échelon national, reflétant une perception de faiblesses analogues au sein du système régional africain; le manque de connaissances sur la façon d'utiliser le système; l'inaccessibilité du système de communications en raison des exigences de l'alinéa 5 de l'article 56 de la Charte africaine concernant l'épuisement des recours internes avant de saisir la Commission et lui soumettre sa communication; le

nombre relativement petit d'organisations actives dans la défense des droits des femmes pour les représenter auprès du système régional des droits de l'homme et les insuffisances des dispositions relatives aux droits des femmes dans la Charte, autant d'obstacles à l'utilisation du système régional des droits de l'homme. Ce dernier argument est biaisé du fait que le Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique est entré en vigueur il y a déjà presque 10 ans, toutefois le recours à la procédure de présentation de communications reste limité.

25. Le rôle des organisations non gouvernementales nationales de soumettre des rapports parallèles est sous-utilisé dans le système africain des droits de l'homme. Peu d'organisations non gouvernementales féminines présentent de tels rapports à la Commission. Parmi les explications possibles figure le fait que ces organisations non gouvernementales sont davantage familiarisées avec le système des Nations Unies qu'avec le système africain ou qu'elles n'ont pas perçu l'impact des activités de la Commission et ne la considèrent pas comme un mécanisme efficace.

26. En dépit de l'existence de la Charte des droits de l'homme et des peuples et du Protocole relatif aux droits des femmes en Afrique, les États africains ont été critiqués pour leur bilan en matière des droits de l'homme en général et pour leur traitement des droits des femmes en particulier.¹³ Un certain nombre de défis, notamment la limitation des ressources, les délais dans la prise de décision, le manque de connaissances, de confiance et de volonté politique, l'établissement de rapports peu conformes aux directives et le manque de coopération avec les mécanismes régionaux des droits de l'homme ont fait que le système africain est perçu comme inefficace pour s'acquitter de son mandat, notamment en matière de promotion et de protection des droits fondamentaux des femmes et de responsabilisation à cet égard.

D. Système européen des droits de l'homme

27. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été le second traité régional adopté spécifiquement pour lutter contre les violences faites aux femmes.¹⁴ Le système de surveillance concernant l'application du traité a été récemment mis en place et à l'heure actuelle il n'existe pas encore de rapports de jurisprudence permettant d'en évaluer l'efficacité.

28. Le Conseil de l'Europe dispose d'un pouvoir législatif considérable, alors que l'Union européenne, comme principal organe politique et juridique européen, dispose de compétences législatives limitées, notamment pour promulguer des lois dans le domaine de la violence à l'égard des femmes.¹⁵ L'Union européenne a émis deux directives concernant des formes spécifiques de violence affectant les femmes de façon disproportionnée, à savoir la traite et le harcèlement sexuel sur le lieu de

¹³ Christof Heyns, « The African regional human rights system : in need of reform ? » *African Human Rights Journal*, vol. I, No 2 (2001).

¹⁴ La première était la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme.

¹⁵ Commission européenne, *Étude de faisabilité visant à évaluer les possibilités, les opportunités et les besoins en termes d'harmonisation des législations nationales relatives à la violence contre les femmes, à la violence contre les enfants et à la violence fondée sur l'orientation sexuelle* (Luxembourg, 2011).

travail. Le Conseil de l'Europe adopté deux instruments juridiquement contraignants : la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels. Faute de place, ces deux instruments ne sont pas examinés dans le présent rapport.

29. Depuis les années 90, le Conseil de l'Europe a adopté de nombreuses mesures et a produit des recommandations, des indicateurs, des rapports et d'autres documents juridiquement non contraignants, établissant des directives sur la façon de progresser par le biais de la législation et d'autres mesures pour éliminer les violences à l'égard des femmes¹⁶. Parmi les exemples de mesures adoptées, il convient de citer la recommandation 5 (2002) sur la protection des femmes contre la violence; la création en 2005 de l'Équipe spéciale pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique; et les campagnes, les conférences et les activités de sensibilisation sur les violences faites aux femmes.¹⁷ Sur base des recommandations de l'Équipe spéciale, le Conseil de l'Europe a décidé en 2009 d'élaborer un instrument juridique contraignant pour réglementer la prévention, la protection et la répression dans le domaine de la violence à l'encontre des femmes afin de combler cette faille dans le système européen des droits de l'homme. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été adoptée en 2011 et est entrée en vigueur en 2014.

30. La Convention traite les violences à l'égard des femmes comme des violations des droits de l'homme et comme une forme de discrimination sexiste, renforçant de la sorte les obligations imposées aux États. Les 81 articles de la Convention définissent l'éventail des mesures juridiques intégrées et des autres mesures qu'il incombe aux États d'adopter pour s'acquitter de leur obligation de prévenir la violence contre les femmes, de les protéger et d'en poursuivre les auteurs. La Convention prévoit également un mécanisme de suivi pour assurer la responsabilisation des États.

31. La Convention invite les États à adopter des politiques globales coordonnées qui placent les droits de la victime au centre de toutes les mesures et qui impliquent tous les acteurs pertinents, les autorités nationales, régionales et locales, les organisations de la société civile et autres entités concernées. Au chapitre II, la Convention réclame explicitement une approche intégrée ainsi que la création d'un organe officiel de coordination, chargé de la supervision de la mise en œuvre des politiques et des mesures adoptées, ainsi que de la collecte de données ventilées. Le chapitre III porte sur les politiques, les mesures législatives spécifiques et les autres mesures nécessaires dans le domaine de la prévention. Le chapitre IV concerne la protection et les mesures d'appui. Le chapitre V est consacré aux questions de droit matériel, le chapitre VI aux enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection. Le chapitre VII concerne les migrations et l'asile et le chapitre VIII la coopération internationale.

32. S'agissant de la prévention, les États sont invités à : mettre en place les politiques nécessaires pour promouvoir des changements dans les comportements et

¹⁶ Voir Conseil de l'Europe « Compilation d'instruments juridiques internationaux pertinents pour le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique » disponible à l'adresse www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/CAHVIO/compilation_fr.pdf

¹⁷ Voir www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Intro_Task_Force_EN.asp.

remettre en cause les rôles impartis aux femmes et aux hommes et les stéréotypes qui rendent acceptables les violences faites aux femmes; assurer la formation des professionnels ayant affaire aux victimes; renforcer la sensibilisation aux différentes formes de violence et à leur nature traumatisante; coopérer avec les organisations non gouvernementales, les médias et le secteur privé; informer largement le grand public. En ce qui concerne la protection et le soutien, il incombe aux États de : veiller à ce que les besoins et la sécurité des victimes soient placés au centre de toutes les autres mesures; mettre en place des services spécialisés offrant une assistance médicale ainsi qu'un appui psychologique et une assistance juridique aux victimes et à leurs enfants; disposer de refuges en nombre suffisant et de numéros d'appel gratuit d'urgence; aménager des services de soutien spécialisé aux victimes de violences sexuelles; disposer d'une structure permettant aux professionnels de signaler des actes de violence commis ou à craindre.

33. S'agissant du droit matériel, les États sont tenus de : prendre les mesures nécessaires pour donner aux victimes des recours civils adéquats, de veiller à ce que toutes les formes de violence contre les femmes ainsi que la violence domestique soient érigées en infraction pénale et réprimées de façon appropriée; faire inscrire dans le droit national que la violence contre les femmes ou la violence domestique commise par un membre de la famille ou un ex-conjoint constitue une circonstance aggravante dont il devra être tenu compte lors de la détermination des peines. En ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et le droit procédural, les États doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer que toutes les formes de violences à l'égard des femmes et la violence domestique soient réprimées de façon appropriée; veiller à ce que la culture, la coutume, la religion ou le prétendu « honneur » ne soient pas considérés comme justifiant quelque acte que ce soit de violence à l'égard des femmes; mettre en place des mesures de protection spéciale à l'égard des victimes pour la durée de l'enquête et de la procédure judiciaire; appliquer les protocoles d'appréciation et de gestion des risques pour améliorer la protection des victimes; veiller à ce que les forces du maintien de l'ordre répondent rapidement aux appels à l'aide et gèrent de façon appropriée les situations dangereuses; et établir des mesures de prévention et de protection, y inclus les ordonnances urgentes d'éloignement.

34. La collecte adéquate et systématique des données est reconnue comme une composante essentielle de l'élaboration de politiques efficaces ainsi qu'une exigence cruciale pour assurer le suivi de l'application de ces mesures. La Convention spécifie le type de données à recueillir par l'organe national de coordination à l'intention des organes pertinents chargés du suivi. Le chapitre IX de la Convention contient des dispositions détaillées concernant le système de suivi nécessaire pour contrôler l'application de la Convention tant sur le plan national que sur le plan régional. Les États parties ne peuvent pas présenter de réserves concernant les dispositions de la Convention relatives au mécanisme de son suivi. Les États parties ont l'obligation de mettre en place des organes officiels aux niveaux régional, national et local pour coordonner, mettre en œuvre, suivre et évaluer les politiques et les mesures adoptées.

35. La Convention prévoit la création du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Ce Groupe d'experts comptera entre 10 et 15 membres, désignés à titre personnel. Il fera rapport au Comité des parties. L'évaluation des différentes mesures appliquées par l'État partie se fondera sur des rapports et tiendra compte des informations communiquées par

l'État partie ainsi que par des organisations non gouvernementales. Le Groupe d'experts pourra organiser des visites de pays lorsque les informations sur une affaire donnée s'avèrent insuffisantes et qu'il ne semble pas y avoir d'autres moyens d'obtenir des informations fiables. Dans certains cas, le Groupe d'experts peut demander à l'État partie de soumettre d'urgence un rapport spécial à propos des mesures susceptibles de prévenir des violations sérieuses, massives et répétées des dispositions de la Convention, ou encore de se rendre dans le pays concerné avec l'accord de la Partie.

36. Conformément à la Convention, les parlements nationaux seront invités à participer au suivi de la Convention et les États parties doivent soumettre les rapports du Groupe d'experts à leurs parlements respectifs pour examen. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est également mandatée pour évaluer la mise en œuvre de la Convention.

37. Le Comité des parties peut faire siennes, sur base des conclusions du Groupe d'experts, des recommandations relatives aux mesures que l'État partie intéressé devrait adopter. Conformément à la Convention, le Groupe d'experts peut également formuler des recommandations générales qui ne portent pas sur un pays spécifique. Ces recommandations générales ne sont pas juridiquement contraignantes, mais sont susceptibles de fournir une orientation pour une meilleure compréhension de la Convention et pour sa mise en œuvre plus efficace.

38. Des chercheurs se sont déclarés préoccupés par le fait que la Convention opère une distinction entre la violence domestique et la violence à l'égard des femmes. Certains ont fait valoir que la Convention définit la violence domestique comme étant sexuellement neutre tout en reconnaissant que la violence domestique affecte les femmes de façon disproportionnée. Il a été aussi souligné que cette approche s'écarte de la reconnaissance antérieure du Conseil de l'Europe de la nature sexiste de la violence domestique et qu'elle contredit les notions internationalement acceptées de la violence fondée sur le sexe.¹⁸

39. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales reflète les normes de l'Europe occidentale et sa morale, applicables au contexte européen. Elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Cette Convention énumère à la fois des droits fondamentaux et des droits accessoires, notamment le droit à une réparation effective et la prohibition de la discrimination. Des protocoles d'amendement successifs garantissent d'autres droits, notamment l'égalité entre les époux (voir Protocole No7, art. 5) et le droit général de ne pas subir de discrimination (voir le Protocole No12, art. 1).

40. Au cours des négociations relatives à la Convention, il a été décidé d'établir la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que la Commission européenne des droits de l'homme.¹⁹ La Commission qui a été opérationnelle de 1953 à 1999, a rempli essentiellement deux fonctions : préserver la Cour d'une éventuelle surcharge de plaintes individuelles et servir d'institution régionale directement accessible aux individus.²⁰ Elle en déterminait la recevabilité, pratiquait la

¹⁸ René Römkins and Fleur Leeuwen, document de recherche (copie dans le dossier de l'auteur).

¹⁹ Voir Conseil de l'Europe *Recueil des Travaux préparatoires de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. I.

²⁰ Voir Mark W. Janis, Richard S. Kay and Anthony W. Bradley, *European Human Rights Law: Text and Materials* (Oxford, Oxford University Press, 2008).

médiation des différends au moyen de règlements à l'amiable, menait des enquêtes factuelles et établissait des rapports à propos des différends considérés comme recevables sans avoir fait l'objet d'un règlement à l'amiable. En application du Protocole No 11, la Cour européenne a repris les fonctions de la Commission.

41. La Cour européenne des droits de l'homme a été créée en 1959. Ses jugements sont transmis au Comité des ministres qui est responsable de la supervision de leur exécution.²¹ La Cour a déclaré que son rôle en matière de promotion et de protection des droits de l'homme est subsidiaire, la responsabilité principale de la protection des droits de l'homme incombant aux États contractants. Ses décisions reflètent généralement le point de vue que la Convention devrait être interprétée de façon dynamique en tenant compte des normes communément acceptées dans les législations nationales des pays européens. En l'absence de consensus européen, la loi nationale est prise en compte en faisant appel à la doctrine de la marge d'appréciation, laquelle donne une certaine latitude aux États dans leurs mesures législatives, administratives et judiciaires, permettant ainsi un certain accommodement aux variations dans leurs pratiques. Il s'ensuit que la Cour parfois s'abstient d'interprétations trop strictes en raison de l'absence d'un consensus moral ou juridique au sein des États membres. Cette doctrine a été critiquée au motif qu'elle met en cause la nature universelle des droits de l'homme et introduit dans la Convention un niveau de flexibilité injustifié. Ses défenseurs, d'un autre côté, affirment que la doctrine reconnaît la réalité de l'existence de différences dans les normes culturelles et politiques au sein des États européens.

42. La Cour a traité des cas de violence domestique, de viols, de crimes d'honneur, de mutilation génitale féminine, de traitement inhumain de détenus, de violences dans les places publiques, de servitude, de stérilisation forcée et de violences associées aux avortements. La majeure partie des cas concerne des violences déjà survenues, à l'exception des crimes d'honneur et des mutilations génitales féminines relevant du droit au non refoulement, pour empêcher que l'acte de violence ait lieu. L'article 2 (Droit à la vie), l'article 3 (Interdiction de la torture), l'article 8 (Respect de la vie privée et vie familiale) et l'article 13 (Droit à un recours effectif) sont pertinents à l'égard des violences faites aux femmes. Toutefois, les plaintes concernant les violences à l'encontre des femmes sont généralement débattues en termes généraux pour déterminer si l'incident constitue réellement une violation de l'article 8, si le niveau de violence atteint un seuil suffisant pour relever de l'article 2, et si la manifestation de violence s'apparente à la torture ou un traitement inhumain ou dégradant au titre de l'article 3. La Cour a souvent débattu des cas de violences faites aux femmes uniquement au titre de l'article 8, en s'abstenant de prendre en considération la pertinence des autres articles.

43. La jurisprudence de la Cour reflète le point de vue que si l'objet essentiel de l'article 8 est de protéger l'individu contre l'action arbitraire des autorités publiques, des obligations positives pourraient exister et être susceptibles d'entraîner l'adoption de mesures dans la sphère des relations individuelles²². De la sorte, il y a des cas où la Cour a imposé des obligations à des États parties qui les contraint à agir, au lieu de seulement les empêcher d'interférer. Cette pratique

²¹ Convention européenne des droits de l'homme, (art. 46, par. 2).

²² Voir par exemple *Airey v. Ireland* (1979); *X and Y v. The Netherlands* (1985); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia* (2010); *Kalucza v. Hungary* (2012).

apparaît souvent dans des cas de violences faites aux femmes comme violations de l'article 2 et de l'article 8.²³ La Cour a aussi considéré que la disposition relative à l'accès à la justice des femmes victimes de violences est une obligation des États parties qui comprend celle d'ériger en infraction pénale les violences faites aux femmes et la mise en place d'un cadre juridictionnel et d'un système répressif réglementés pour protéger les droits individuels²⁴, de fournir une assistance juridique²⁵ et un cadre procédural pour faire respecter les droits lorsque les autorités gouvernementales n'interviennent pas.²⁶ La Cour a déclaré que la Convention requiert des enquêtes effectives, des poursuites et des sanctions, sans retard inutile, à l'encontre des auteurs de violences,²⁷ car les délais prolongés ont un impact sur l'efficacité du jugement et minimisent le rôle dissuasif des poursuites judiciaires.²⁸ L'obligation positive de prévenir la violence, dans les circonstances appropriées, impose aux autorités de prendre des mesures opérationnelles pour protéger une personne contre les actes criminels d'un tiers.²⁹

44. La Cour habituellement n'utilise pas le terme de diligence raisonnable dans les affaires de violences à l'égard des femmes. Dans l'affaire *Ebcin contre la Turquie*, la Cour a réitéré que la diligence raisonnable était implicite dans l'obligation de mener des enquêtes. Toutefois, lorsque la Cour a établi que les autorités nationales connaissaient ou auraient dû connaître le danger réel et immédiat, elle vérifie ensuite si les autorités ont fait preuve d'une diligence raisonnable pour prévenir des violences à l'encontre de la victime.³⁰ La Cour a noté que l'étendue de l'obligation positive doit être interprétée de façon à ne pas imposer aux autorités un fardeau impossible ou disproportionné et qu'elle ne s'applique pas à tous les risques allégués de vie ou de mort.³¹

45. À l'exception d'un seul cas,³² la Cour n'a pas reconnu la discrimination contre les femmes comme l'une des causes des violences à l'égard des femmes et n'a pas jugé nécessaire d'examiner les plaintes au titre des autres dispositions de la Convention, notamment l'article 14. Une autre critique concernant la jurisprudence de la Cour met en exergue l'incohérence de ses jugements, en dépit des similitudes des faits et des circonstances. Les deux différents jugements, l'un sur l'affaire *Opuz contre la Turquie* et l'autre sur l'affaire *A. contre la Croatie* en sont une illustration, notamment à l'égard de l'interprétation des preuves statistiques relatives à la violence domestique affectant les femmes de façon disproportionnée.³³ Bien que des références à la non-discrimination et à la diligence raisonnable aient été mentionnées dans quelques affaires, c'est uniquement dans l'affaire *Opuz* que la

²³ Voir *Osman v. United Kingdom* (1998); *Tomasic and others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009); *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia* (2010); *Hadjuova v. Slovakia* (2010); *Ebcin v. Turkey* (2012); *Kaluczka v. Hungary* (2012); *M. C. v. Bulgaria* (2003); *Siliadin v. France* (2005).

²⁴ *À, B and C. v. Ireland*, (2010).

²⁵ *Airey v. Ireland* (2010).

²⁶ *Tysiac v. Poland* (2007).

²⁷ *M/C. v. Bulgaria* (2003) *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *Opuz v. Turkey*.(2009); *Kaluczka v. Hungary* (2012).

²⁸ *Ebcin v. Turkey* (2015).

²⁹ *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Tomasic and others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

³⁰ *Opuz v. Turkey* (2009).

³¹ *Kontrova v. Slovakia* (2007); *Tomasic and others v. Croatia* (2009); *Opuz v. Turkey* (2009).

³² *Opuz v. Turkey* (2009).

³³ *Opuz v. Turkey* (2009); *A. v. Croatia* (2010).

Cour a donné un aperçu de l'ampleur de telles obligations. Il s'agit de la seule affaire de violence domestique dans laquelle la Cour a fait référence à de nombreux instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme et a souligné le caractère contraignant de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'application réciproque des normes internationales et régionales. Malheureusement, la Cour s'est abstenue de citer les instruments internationaux dans les autres affaires subséquentes de violences faites aux femmes. Par la suite, la Cour n'a fait que deux fois référence à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, une fois dans une affaire de stérilisation forcée (*V.C. v. Slovakia, 2011*) et l'autre à propos du droit à l'avortement (*RR. v. Poland, 2011*).

46. En l'absence de mécanisme contraignant, les jugements de la Cour ont peu d'effets dans divers pays membres. Un autre défi auquel la Cour doit faire face est une augmentation générale du nombre d'affaires qui lui sont soumises, ce qui pourrait l'amener à leur affecter des priorités, au détriment des affaires de violences à l'encontre des femmes.

E. Système interaméricain des droits de l'homme

47. Le système interaméricain des droits de l'homme a été créé en 1948 et opère dans le cadre de l'Organisation des États américains (OEA). Il porte principalement son attention sur la démocratie, les droits de l'homme, la sécurité et le développement. Ses dates clés sont l'adoption en 1948 de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme et l'adoption de la Charte de l'Organisation des États américains. La Déclaration reconnaît toute une série de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à la vie (art. I); le droit des femmes durant la grossesse et l'allaitement à la protection, aux soins et à une aide spéciale, étendue à leurs enfants (art. VII); le droit à la préservation de sa santé et au bien-être (art. XI); le droit à l'éducation (art. XII); le droit de prendre part à la vie culturelle et de bénéficier des résultats du progrès intellectuel (art. XIII); le droit au travail et à une juste rémunération (art. XIV); le droit à la sécurité sociale (art. XVI). La Charte se réfère aux droits de l'homme dans plusieurs de ses dispositions, notamment l'alinéa 1 de l'article 3 proclamant les droits fondamentaux de la personne humaine sans aucune distinction de race, de nationalité, de religion ou de sexe. L'article 17 dispose : « Chaque État a le droit de développer librement et spontanément sa vie culturelle, politique et économique. Ce faisant, l'État respectera les droits de la personne humaine et les principes de la morale universelle ». L'article 106 prévoit de créer une Commission interaméricaine des droits de l'homme, dont la principale fonction consistera à promouvoir le respect et la défense des droits de l'homme et à servir, dans ce domaine, d'organe consultatif à l'Organisation.

48. La Convention américaine relative aux droits de l'homme, adoptée en 1969, constitue le principal traité régissant le système interaméricain des droits de l'homme. La première partie comprend une liste de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels que les États sont tenus de respecter et de garantir, exempts de toute forme de discrimination. Le paragraphe 1 de l'article 1 établit l'obligation générale des États de respecter et d'assurer le libre et plein exercice des droits consacrés dans la Convention, sans discrimination de quelque sorte que ce soit, y inclus sur base du sexe. L'article 2 impose aux États d'adopter

les mesures législatives ou autres nécessaires pour donner effet à ces droits. En ce qui concerne le droit des femmes de vivre à l'abri de la violence, les dispositions sur les garanties judiciaires et sur la protection judiciaire du paragraphe 1 de l'article 8 et de l'article 25 sont également fondamentales; de même, le droit à un traitement humain et à l'intégrité de la personne (art. 5); le droit à la vie privée, à la protection de son honneur et de sa dignité (art. 11); le droit à la vie (art. 4) sont essentiels. L'égalité devant la loi et l'égal protection de la loi relèvent de l'article 24, tandis que l'article 17 reconnaît l'égalité des droits des époux durant le mariage et lors de sa dissolution, outre le droit général de la famille d'être protégée. Les obligations de l'État concernant la violence à l'égard des femmes comprennent le devoir de répondre avec une diligence raisonnable aux violations des droits de l'homme, outre l'obligation d'assurer un accès adéquat et effectif à la justice³⁴. La deuxième partie de la Convention établit la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme comme organes compétents de contrôle.

49. La Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará) adoptée en 1994, est l'instrument le plus ratifié dans le système interaméricain des droits de l'homme. Un élément particulier de cette Convention tient à sa définition de la violence contre la femme « tout acte ou comportement fondé sur la condition féminine qui cause la mort, des torts ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychiques à la femme aussi bien dans sa vie publique que dans sa vie privée ». (art. 1). La Convention reconnaît de façon explicite les relations entre la violence sexiste et la discrimination, indiquant que cette forme de violence constitue une manifestation des rapports de pouvoir historiquement inégaux entre les hommes et les femmes, et que le droit de la femme de vivre dans un climat libre de violence comporte le droit d'être libre de toute forme de discrimination, d'être valorisée et de recevoir une éducation dénuée de stéréotypes en matière de comportement (préambule et article 6). Elle établit que la violence affecte la femme de multiples façons et qu'elle entrave l'exercice d'autres droits fondamentaux civiques et politiques, économiques, sociaux et culturels (art. 5). Elle dispose que les États parties doivent agir avec la diligence voulue pour prévenir la violence contre la femme, mener les enquêtes nécessaires et sanctionner tout acte de violence exercée contre elle (art. 7), qu'il soit commis dans le cadre de la vie publique ou de la vie privée, perpétré par des individus ou par des agents de l'État. Elle dispose que les États doivent spécialement tenir compte de la vulnérabilité de certains groupes de femmes aux actes de violence en raison de leur race ou de leur origine ethnique, de leurs conditions de migrantes, de réfugiées ou de personnes déplacées. Les femmes enceintes, handicapées, ou dans une situation économique défavorable, ou touchées par des conflits armés ou privées de liberté, bénéficieront de la même considération (art. 9).

50. La Convention Belém do Pará reconnaît également le lien crucial entre l'accès des femmes à une protection judiciaire adéquate en dénonçant les actes de violence et l'élimination du phénomène de la violence et de la discrimination qui la perpétue. Les États parties, conformément à l'article 8, conviennent d'adopter graduellement des mesures spécifiques, notamment pour élaborer des programmes de formation

³⁴ Voir Inter-American Commission on Human Rights, *Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas* (Organization of American States, 2007).

destinés aux divers personnels concernés par l'administration de la justice; de mettre en œuvre des activités éducatives visant à sensibiliser le grand public à la question, à modifier les habitudes de comportement social et culturel pour neutraliser les préjugés, coutumes et toutes autres pratiques qui légitiment ou exacerbent la violence contre les femmes; d'assurer la mise en place de services spécialisés pour les femmes victimes d'actes de violence; de garantir la conduite d'enquêtes et la compilation de données statistiques concernant les causes, les conséquences et la fréquence des violences exercées contre les femmes, en vue de faciliter l'élaboration de politiques et d'évaluer l'efficacité des mesures pertinentes.

51. Un mécanisme a été établi en 2004 pour contrôler l'application de la Convention Belém do Pará et répondre aux préoccupations soulevées par le non-respect des engagements pris. Ce mécanisme est composé de deux parties : la Conférence des États parties et le Comité d'experts. Le mandat imparti au Comité est d'institutionnaliser la volonté politique des États, de fournir un système consensuel et indépendant pour l'évaluation des progrès réalisés dans l'application de la Convention, de promouvoir son application et de mettre en place un système de coopération technique entre les États parties. Le processus de contrôle comporte une évaluation multilatérale et une série d'activités de suivi. Durant la phase de l'évaluation multilatérale, le Comité d'experts analyse la mise en œuvre de la Convention, émet des recommandations basées sur des questionnaires remplis par les États parties et établit le rapport concernant l'hémisphère. Durant l'étape suivante, le Comité distribue un questionnaire additionnel aux États parties concernant l'application de recommandations spécifiques. À ce jour, 26 rapports de pays, un rapport de suivi et deux rapports sur l'hémisphère ont été publiés.

52. La Commission a appliqué la Convention Belém do Pará pour la première fois dans un arrêt qui a fait autorité, *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, établissant que l'État n'avait pas fait preuve de la diligence voulue pour prévenir, réprimer et éradiquer la violence domestique et a jugé l'État responsable de cette violation pour n'avoir pas incriminé ou puni l'auteur de ces actes pendant plus de 17 ans.³⁵

53. La Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture (1985) est un autre traité régional pertinent en raison de son importance sur la conceptualisation du viol comme torture.³⁶

54. Les mécanismes institutionnels comprennent simultanément une Commission et une Cour. Le mandat imparti à la Commission porte sur les attributions suivantes : recevoir et instruire les plaintes individuelles de violation des droits de l'homme; suivre la situation des droits de l'homme dans les États membres; visiter les pays et se rendre sur place pour mener une analyse approfondie de la situation des droits de l'homme et/ou mener des enquêtes sur une affaire particulière; sensibiliser les populations des Amériques aux droits de l'homme, notamment par le biais de la diffusion de rapports sur des thèmes pertinents; organiser des visites, des exposés, des séminaires et des réunions avec les acteurs étatiques et non étatiques; inviter instamment les États membres, dans les cas sérieux et urgents, à prendre des mesures de précaution afin de prévenir un dommage irréparable; soumettre des

³⁵ Voir Inter-American Commission on Human Rights, *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*, Case 12.051, Report No 54/01 (2001)

³⁶ Voir Inter-American Court of Human Rights, *Fernández Ortega et al. V. Mexico*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgement of 30 August, 2010, and *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*, Judgement of 31 August 2010.

recommandations aux États membres; saisir la Cour interaméricaine des droits de l'homme; solliciter des avis consultatifs de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et examiner les communications entre les États membres. L'utilisation du mécanisme des mesures de précaution a amené la Commission à demander instamment aux États parties d'adopter les mesures voulues pour protéger la vie et l'intégrité de celles qui défendent les droits fondamentaux des femmes, notamment en Colombie dans le contexte du conflit armé, en Haïti pour protéger la vie, l'intégrité et la santé des femmes dans les camps de personnes déplacées, ou au Mexique, pour assurer la sécurité des défenseuses des droits fondamentaux des femmes et pour protéger les victimes de sévices sexuels, exemples de situations réclamant des mesures urgentes.

55. La Cour interaméricaine des droits de l'homme exerce à la fois des fonctions judiciaires et consultatives. Dans le cadre de ses fonctions judiciaires, la Cour est habilitée à traiter les affaires qui lui ont été soumises par la Commission ou par des États parties à la Convention américaine des droits de l'homme. La Cour a émis de nombreux jugements sur des questions variées relatives aux droits de l'homme,³⁷ mais ce n'est que récemment qu'elle a incorporé les questions d'égalité des sexes dans ses jugements, en débutant avec la question de la violence sexiste dans son jugement *Miguel Castro Castro Prison v. Peru*.³⁸ Le système de pétition individuelle a entraîné une augmentation des affaires relatives aux droits fondamentaux des femmes soumises à la Cour par la Commission. Tous ces jugements ont contribué à faire progresser d'importantes normes juridiques en matière de discrimination et de violences faites aux femmes.³⁹ La Cour peut également adopter des mesures provisoires dans des situations d'extrême gravité ou d'urgence, selon que de besoin, pour éviter des dégâts irréparables.⁴⁰ Dans le cadre de ses fonctions consultatives, la Cour peut émettre des avis consultatifs concernant l'interprétation de la Convention américaine des droits de l'homme et d'autres traités régionaux.⁴¹ Le mécanisme de soumission d'avis consultatifs n'a pas encore été utilisé à propos des droits fondamentaux des femmes. La Cour s'est montrée réceptive aux mémoires qui lui ont été adressés par des amici curiae, qui ont contribué à donner forme à l'analyse juridique, notamment l'ampleur des obligations des États parties concernant la non-discrimination.⁴²

³⁷ Voir www.corteidh.or.cr/casos.cfm

³⁸ Voir Rosa M. Celerio « The rights of women in the Inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting », *University of Miami Law Review*, vol.65, No 3 (2011).

³⁹ See Inter-American Court of Human Rights, *González et ("Cotton Field") al. v. Mexico*, Preliminary Objection, Merits, Reparations, and Costs, Judgment of 16 November, 2009; "*Las Dos Erres Massacre*" v. *Guatemala* 2008, Preliminary Objection, Merits, Reparations, and Costs, Judgment of 24 November, 2009; *Fernández Ortega v. Mexico*; *Rosendo Cantú et al. v. Mexico*; *Atala Riffo and Daughters v. Chile*, Merits, Reparations, and Costs, Judgment of 24 February, 2012; *Artavia Murillo et al. ("In Vitro Fertilization") v. Costa Rica*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 28 November, 2012; *Espinoza Gonzáles v. Perú*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 20 November, 2014; *J. v. Perú*, Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 27 November, 2013.

⁴⁰ Voir www.corteidh.or.cr/medidas.cfm concernant les mesures provisoires qui ont été prises

⁴¹ Voir www.corteidh.or.cr/index.php/en/advisory-opinions

⁴² *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico* and *Atala Riffo and Daughters v. Chile*.

56. La Commission compte 35 rapporteurs de pays et 9 rapporteurs thématiques. Le bureau de la Rapporteuse sur les droits des femmes a été créé en 1994 pour examiner dans quelle mesure la législation et les pratiques des États membres de l'OEA affectant les droits des femmes étaient conformes aux obligations générales d'égalité et de non-discrimination consacrées dans les instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme.⁴³ Le bureau a contribué au développement de la jurisprudence et de normes juridiques dans le cadre des affaires individuelles; il a également appuyé les recherches sur les thèmes affectant les droits des femmes aux niveaux régional et national, notamment par le biais de visites sur place et par la publication de rapports thématiques et de rapports de pays; il a aussi promu l'intégration de l'égalité des femmes dans l'ensemble des mécanismes institutionnels du système interaméricain, en mettant l'accent sur les problèmes de violence, de discrimination, de diligence raisonnable et d'accès à la justice. Il a incité la Commission à approuver sur le fond un certain nombre de dossiers, la recevabilité et les rapports de résolution à l'amiable dans des affaires de plaintes pour violation de droits fondamentaux fondée sur le sexe; il a défendu devant la Cour des affaires fondamentales et a promu le respect total des obligations des droits de l'homme relatives à l'égalité des sexes et aux droits des femmes à un niveau plus élargi dans l'ensemble des Amériques. Parmi les nombreux rapports thématiques publiés, « Access to Justice for Women Victims of Violence in the Americas » (L'accès à la justice des femmes victimes de violences dans les Amériques), publié en 2007, offre un diagnostic complet des différents problèmes que rencontrent les femmes en cherchant accéder à la justice et à sa protection.

57. En ce qui concerne les affaires concernant les violences faites aux femmes, les décisions de la Commission relatives à leur bien-fondé et la jurisprudence de la Cour ont subi l'influence des instruments internationaux et régionaux pertinents.⁴⁴ Ses jugements ont généré des normes juridiques concernant des questions cruciales applicables aux droits des femmes dans des domaines clés, notamment le droit des femmes de mener une vie exempte de toute discrimination et de violence, les obligations des États d'intervenir avec la diligence raisonnable; l'accès à la justice des femmes victimes de discrimination et de violences; les droits économiques, sociaux et culturels des femmes; et les droits des femmes liés à la procréation. Quelques-unes des normes les plus importantes comprennent l'obligation des États de faire preuve de la diligence voulue pour prévenir, enquêter promptement et réprimer toutes les formes de violences faites aux femmes, que ce soit par des acteurs étatiques ou non étatiques; l'obligation de fournir des voies de recours efficaces et impartiales aux victimes de n'importe quelle forme de violence; de définir le viol comme une forme de torture lorsqu'il est perpétré par des agents de l'État; l'obligation des États d'agir pour éradiquer la discrimination à l'égard des femmes et les comportements stéréotypés qui promeuvent l'inégalité de traitement dans la société; et la reconnaissance des multiples formes de violences et de discrimination subies par les femmes autochtones en raison de leur sexe, de leur

⁴³ Voir www.oas.org/en/iachr/women/default.asp

⁴⁴ Voir Commission interaméricaine des droits de l'homme, *Legal Standards Related to Gender Equality and Women's Rights in the Inter-American Human Rights System: Development and Application* (2011), par. 16. See also cases of the Inter-American Commission on Human Rights: *Martín de Mejía v. Peru*, Case 10.970, Report No. 5/96 (1996); *Morales de Sierra v. Guatemala*, Case 11.625, Report No. 4/01 (2001); *González Pérez v. Mexico*, Case 11.565, Report No. 53/01 (2001); *da Penha Maia Fernandes v. Brazil*; *Lenahan (Gonzales) et al. v. United States*, Case 12.626, Report No. 80/11 (2011).

race, de leur appartenance ethnique et de leur situation économique. La majorité des recommandations de la Commission ont traditionnellement porté principalement sur les thèmes suivants : la violence, l'obligation d'intervenir avec la diligence voulue; et les différents visages de la discrimination, notamment sa nature structurelle, systémique et multidimensionnelle.⁴⁵

58. Le jugement dans l'affaire *González et al. ("Cotton Field") v. Mexico* est considéré comme un tournant dans le domaine des violences faites aux femmes.⁴⁶ Ce jugement affirme que l'État n'est pas intervenu avec la diligence voulue pour protéger les droits de la victime à la vie, à un traitement humain, à la liberté individuelle et à une existence exempte de violences. De surcroît, l'État n'a pas mené de façon efficace et adéquate les enquêtes requises dans les disparitions et homicides des victimes. La Cour a rappelé le devoir de l'État d'intervenir avec toute la diligence voulue et a fourni une analyse détaillée concernant ses obligations de prévention, d'enquêtes et d'offres de réparation dans les affaires de cette nature. Il a encore souligné que bien que l'obligation de prévention des actes de violence soit une obligation de moyens et non pas de résultats, l'obligation est globale et inclut l'adoption de politiques et de mesures juridiques institutionnelles conçues de manière à prévenir de tels actes et protéger les femmes des risques susceptibles d'augmenter leur situation de vulnérabilité à la violence. En outre, pour la première fois, la Cour a affirmé qu'une enquête immédiate, sérieuse, impartiale et exhaustive sur une violation des droits de l'homme doit être plus approfondie dans le cas d'un meurtre ou de sévices à l'encontre d'une femme, ou lorsque sa liberté personnelle est affectée, dans le contexte de violences reconnues et généralisées à l'encontre des femmes. C'est également la première fois qu'un jugement de la Cour aborde les réparations dans une perspective d'égalité des sexes dans le cas de victimes de discrimination et de violences sexistes, sur le plan de la satisfaction, de la réhabilitation, des garanties de non-récidive, de réparation et de compensation. La Cour a également souligné le lien entre le devoir d'intervenir avec la diligence voulue et l'obligation des États de garantir l'accès à des voies de recours adéquates et efficaces pour les victimes et les membres de leur famille.

59. Les décisions notamment dans les affaires da Penha Fernandes; González et al. (Cotton Field, Lenahan (Gonzales) et al. et Veliz Franco reflètent une évolution positive et continue dans le domaine de la lutte contre la discrimination et la violence à l'égard des femmes et reflètent également les précédents instaurés par les systèmes internationaux et régionaux de protection des droits de l'homme. L'éventail étendu des mécanismes utilisés par la Commission pour lutter contre les violences faites aux femmes crée progressivement des espaces favorisant la participation des victimes et des organisations de la société civile dans l'élaboration des normes juridiques dans le cadre de l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

⁴⁵ Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Fernández Ortega et al. v. Mexico*, par. 4; *Rosendo Cantú et al v. Mexico*, paras. 3 and 4; *Atala Riffo and Daughters v. Chile*; *Artavia Murillo et al. ("In Vitro Fertilization") v. Costa Rica* et Inter-American Commission on Human Rights Report on Merits No. 85/10 (14 July 2010).

⁴⁶ Rosa M. Celorio, "Inter-American Court of Human Rights: *Gonzalez ("Cotton Field") v. Mexico*", *International Legal Materials*, vol. 49, No. 3 (2010); Rosa M. Celorio « The rights of women in the Inter-American system of human rights: current opportunities and challenges in standard-setting », *University of Miami Law Review*, vol.65, No 3 (2011).

60. Les défis rencontrés par la Commission et la Cour, notamment sur la façon de renforcer le fonctionnement du système régional des droits de l'homme, sont actuellement à l'examen. D'autres défis comprennent notamment : les contraintes financières et humaines; les délais institutionnels dans le traitement des plaintes individuelles et l'instauration de mesures de précaution; et la nécessité de diffuser plus largement les connaissances et de renforcer les capacités concernant les normes juridiques établies par le système interaméricain des droits de l'homme. Sont également à l'examen les défis relatifs à la prise en considération des critiques et la réponse à donner aux attentes de la société civile sur la nécessité de normes juridiques plus progressistes dans le domaine des violences faites aux femmes, outre l'amélioration du système de suivi des décisions et des recommandations.

IV. Conclusions et recommandations

61. Ainsi que mentionné précédemment, les trois systèmes régionaux des droits de l'homme ont élaboré des instruments juridiquement contraignants et ont mis en place des mécanismes pour protéger globalement les droits de fondamentaux des femmes, et dans le cas des systèmes européen et interaméricain, des instruments spécifiques ont été adoptés pour lutter contre les violences faites aux femmes. Ces systèmes ont été élaborés à partir des besoins régionaux, des accords et des enseignements tirés du système international ainsi que de chacun des trois systèmes régionaux. Malheureusement, la carence ou le développement minimaliste au sein des autres régions du monde de régimes normatifs contraignants dans le domaine la protection des droits fondamentaux des femmes et de la lutte contre la violence à leur égard est une source de préoccupation.

62. Les limitations du système international, notamment l'absence d'un instrument juridiquement contraignant spécifique à la lutte contre les violences faites aux femmes, affaiblissent les aspirations de l'Assemblée générale et du Conseil des droits de l'homme de voir les arrangements régionaux renforcer les normes universelles des droits de l'homme consacrées dans les instruments internationaux de droits de l'homme. Les normes actuelles en vigueur au sein du système des Nations Unies émanent d'un droit mou. Elles sont dotées d'une valeur de persuasion, mais dépourvues d'un caractère contraignant.

63. Dans ses rapports précédents, la Rapporteuse spéciale a exprimé ses préoccupations à propos de la pratique courante de la « normativité sans légalité » au sein des Nations Unies, par le biais de résolutions et de déclarations, en l'absence de l'élaboration et de l'adoption d'un cadre légal spécifique juridiquement contraignant qui établirait que toutes les formes de violences contre les femmes constituent une violation spécifique, grave et généralisée des droits de l'homme. Traiter les violences faites aux femmes de façon limitée et indirecte comme une forme de discrimination tribulaire de l'interprétation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ainsi que mentionné dans la recommandation générale 19, représente une forme de persuasion sans aucun pouvoir juridiquement contraignant. Le présent rapport souligne que traiter la violence à l'encontre des femmes comme une violation en soi et pour soi des droits de l'homme, ne se retrouve que dans les trois instruments régionaux juridiquement contraignants qui ont été examinés plus haut.

64. La Rapporteuse spéciale a participé à de nombreuses réunions et débats au sujet de du vide juridique dans le droit international à l'égard des violences à l'encontre des femmes (Voir A/HRC/29/27/Add.5). Les communications reçues par les organisations et les individus indiquent la nécessité de discussions plus approfondies au niveau des Nations Unies. Le Conseil des droits de l'homme, lors de sa session de juin 2015, a donné l'opportunité aux États membres de faire part de leurs questions et de leurs commentaires à ce sujet. De façon générale, les opinions exprimées comprennent notamment les avis ci-après : à l'heure actuelle, le droit international applicable est suffisamment étendu, aussi l'attention devrait-elle se porter plutôt sur l'élaboration de stratégies et de plans d'action en vue d'appliquer la loi à l'échelon national; un nouvel instrument est susceptible de risquer de faire double emploi avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Un soutien sans réserve s'est aussi manifesté en faveur d'un nouvel instrument juridiquement contraignant, tandis que d'autres ont été d'avis que cette idée méritait d'être approfondie et débattue par les États membres. La conclusion de la Rapporteuse spéciale est qu'en dépit de normes générales relatives au respect, à la protection et au plein exercice des droits de l'homme dans un cadre d'égalité et de non-discrimination, les États membres ont accepté la nécessité d'adopter 10 traités spécifiques depuis la promulgation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, reflétant une réflexion sur la compréhension et l'acceptation de l'importance de la spécificité concernant certaines questions des droits de l'homme. Malheureusement à l'époque de la rédaction de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la nécessité de dispositions spécifiques sur la violence à l'égard des femmes et des filles n'avait pas été prise en compte. Le moment est venu de prendre en considération la nécessité de combler ce vide juridique à l'égard d'une violation généralisée et envahissante des droits de l'homme. Les Conventions interaméricaine et européenne sur la violence contre les femmes pourraient servir de base pour lancer un débat global sur la création d'un instrument juridique d'application universelle.

65. Il importe de fournir une perspective historique, d'éviter une perte de mémoire institutionnelle et d'examiner les efforts passés pour combler cette faille normative à la lumière des tentatives passées et présentes de faire taire et étouffer tout débat à ce sujet. L'absence de débat; de documentation et de reconnaissance de la tenue d'une réunion historique du Groupe d'experts des Nations Unies à Vienne en 1991 qui a marqué un tournant, est un motif de préoccupation. Les débats de cette réunion ont essentiellement porté sur la création d'un instrument spécifique pour lutter contre les violences faites aux femmes. Le Gouvernement du Canada y a présenté un document de travail intitulé « Issues in the Development of an International Instrument on Violence against Women » (1991). L'applicabilité limitée des traités internationaux existants en matière de violence à l'égard des femmes a été reconnue dans ce document de travail. Le motif du Gouvernement canadien pour proposer un traité relatif à la violence à l'égard des femmes était qu'il n'existait aucun instrument international qui traitait cette question de façon directe et complète⁴⁷ L'unique document de la réunion du Groupe d'experts auquel la Rapporteuse a eu

⁴⁷ Andrew Byrnes « Observations on the background paper prepared by the Government of Canada on issues in the development of an international instrument on violence against women » Paper prepared for the Expert Group Meeting on violence against Women, 11-15 November; Vienna (par. 2)

accès est un document soumis en réponse à l'idée d'un projet de traité tel que proposé par le Gouvernement du Canada. La Rapporteuse spéciale n'a pas réussi à obtenir d'autres documents, bien qu'elle ait contacté les organismes pertinents du système des Nations Unies et des participants à la réunion du Groupe d'experts.

66. Les préoccupations soulevées il y a plus de 20 ans, et remises en lumière par la Rapporteuse spéciale dans ses rapports, renforcent l'opinion que le moment est venu de prendre en considération l'élaboration et l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant relatif aux violences à l'égard des femmes et des filles. Un tel instrument devrait servir à garantir que les États soient tenus comptables de leur respect de normes juridiquement contraignantes, à fournir un cadre normatif clair concernant la protection des femmes et des filles dans le monde et disposer d'un organe spécifique de contrôle en mesure de fournir des analyses approfondies de la situation à l'échelle mondiale et au niveau de pays. Avec un instrument juridiquement contraignant, il serait possible d'établir un cadre protecteur, préventif et éducatif qui affirmerait l'engagement de la communauté internationale envers sa déclaration que les droits des femmes sont des droits de l'homme et que la violence à l'égard des femmes constitue en soi et par nature une violation des droits de l'homme.

67. Comblé le vide normatif exige la légalisation des droits des femmes d'être à l'abri de toutes les formes de violence, publiques ou privées. Une loi internationale des droits de l'homme, qui formule de façon explicite les obligations légales de protéger la dignité, la liberté, la sécurité, la sûreté et l'égalité des droits des femmes, entraîne des obligations légales et dès lors la possibilité d'une surveillance internationale et la nécessité de devoir rendre des comptes, grâce à un organe de surveillance spécifique. Ceci aura des conséquences positives sur les pratiques nationales en matière de droits de l'homme concernant la protection, la prévention et la responsabilisation à l'égard de toutes les manifestations de violence contre les femmes et les filles.